



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 6 maja 2025 r.

Poz. 2880

UCHWAŁA NR KI.411.81.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

znak sprawy: KI.43.181.34.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 7)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR XIV/144/2025 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie opłaty miejscowej.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XIV/144/2025 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie opłaty miejscowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 28 marca 2025 roku. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 28 marca 2025 roku, pod pozycją 1965.

Podejmując uchwałę Nr XIV/144/2025 Rada Miasta Zakopane powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 5, art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.) oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

Badając zgodność z prawem postanowień zawartych w uchwale Nr XIV/144/2025 Rady Miasta Zakopane, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdziło, co następuje:

Uchwałą Nr XIV/144/2025 Rada Miasta Zakopane ustaliła pobór opłaty miejscowej na terenie Miasta Zakopane. Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Zakopane:

1) wprowadziła opłatę miejscową,

- 2) określiła wysokość stawek opłaty miejscowej,
- 3) określiła zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności opłaty miejscowej,
- 4) zarządziła pobór opłaty miejscowej w drodze inkasa, określiła inkasentów, terminy płatności dla inkasentów oraz wynagrodzenie za inkaso.

W § 3 uchwały określono, że cyt.: „*Wprowadza się opłatę miejscową na terenie Miasta Zakopane, od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.*”. W kolejnych paragrafach 4-7 uchwały ustalono wysokość stawki opłaty miejscowej – 1,90 zł za każdą rozpoczętą dobę pobytu, oraz pobór opłaty miejscowej. Paragrafem 8 uchwały postanowiono natomiast o utracie mocy uchwały Nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r. poz. 7299).

W trakcie analizy prawnej przedmiotowej uchwały, przeprowadzonej w toku czynności nadzorczych związanych z jej badaniem, Kolegium Izby wzięło pod uwagę obowiązujące w czasie jej podjęcia przepisy, stanowiące podstawę prawną umożliwiającą Radzie Miasta Zakopanego ustalenie poboru opłaty miejscowej na terenie Miasta Zakopane.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach. Stosownie do art. 17 ust. 5 ww. ustawy rada gminy ustala miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, z tym zastrzeżeniem, że miejscowości te muszą spełniać warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 tejże ustawy. Przepisy art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowią natomiast upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych oraz do określenia warunków klimatycznych, krajobrazowych, umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

Na podstawie upoważnienia, wynikającego z ww. przepisów, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851). W § 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia określono, że za minimalne warunki klimatyczne uznaje się zachowanie:

- 1) na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Wyżej wskazane przesłanki powinny być spełnione łącznie – niespełnienie jednej z nich oznacza, że minimalne warunki klimatyczne nie zostały wypełnione (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 201/20).

Opierając się na raporcie ogłoszonym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska Departament Monitoringu Środowiska Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Krakowie, pn. „Ocena poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku w roku 2023 w województwie

małopolskim” (źródło: <https://www.gov.pl/web/gios/pola-elektromagnetyczne-malopolskie-2023>), Kolegium Izby nie kwestionuje zachowania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych na terenie Miasta Zakopane, czyli warunku wskazanego w § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 roku.

Kolegium Izby stwierdziło natomiast, że Miasto Zakopane nie spełnia warunku wynikającego z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia, który odnosi się do terenu całej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, a do której przynależy Miasto Zakopane. Przynależność do strefy, o której mowa we wcześniej wskazanym rozporządzeniu Rady Ministrów, w myśl art. 87 ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska wyznacza załącznik do tejże ustawy, zgodnie z którym Miasto Zakopane przynależy do strefy małopolskiej oznaczonej kodem PL1203. Strefa ta obejmuje terytorium całego województwa małopolskiego, z wyłączeniem aglomeracji krakowskiej oraz miasta Tarnów.

W momencie podjęcia badanej uchwały, tj. w dniu 27 marca 2025 roku, podstawą uznania przesłanki spełniania warunków klimatycznych była ogłoszona przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) „Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2023. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska” (źródło: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/maps/air/quality/type/R>). Zgodnie z tym raportem strefa małopolska nie spełniała minimalnych warunków klimatycznych i została zakwalifikowana do klasy C ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 określonego dla stężeń 24-godz., oraz z uwagi na zanieczyszczenie powietrza benzo(a)pirenem w pyłe zawieszonym PM10 – zgodnie z danymi zawartymi w Załączniku B do ww. raportu GIOŚ, pn. „Zestawienia wyników rocznej oceny jakości powietrza za 2023 rok - ochrona zdrowia”, Tabela B.1. Klasy stref dla poszczególnych zanieczyszczeń dla każdej strefy, uzyskane w ocenie rocznej za 2023 r. dokonanej w oparciu o kryteria ustanowione w celu ochrony zdrowia. Z raportu GIOŚ wynika, że do klasy C zaliczono strefy, na terenie których zarejestrowano przekroczenia, a poziom stężeń zanieczyszczenia w tej klasie jest powyżej poziomu dopuszczalnego, z uwzględnieniem dozwolonych częstotliwości przekroczeń określonych we właściwych przepisach Ministra Środowiska.

Zgodnie z danymi przedstawionymi natomiast w raporcie pn. „Roczna ocena jakości powietrza w województwie małopolskim. Raport wojewódzki za rok 2023” (źródło: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/rwms/publications/card/2012>), opracowanym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska Departament Monitoringu Środowiska Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Krakowie, cyt.: „*Na podstawie oceny jakości powietrza oraz klasyfikacji stref województwa małopolskiego za rok 2023 według kryterium ochrony zdrowia ludzi, stwierdzono przekroczenia poziomów dopuszczalnych/docelowych w dwóch strefach województwa, w zakresie następujących substancji:*

- *aglomeracja krakowska (dwutlenek azotu, benzo(a)piren w pyłe zawieszonym PM10),*
- *strefa małopolska (pył zawieszony PM10, benzo(a)piren w pyłe zawieszonym PM10).*

We wszystkich strefach został również przekroczony poziom celu długoterminowego ozonu.”

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uznało, że nie posiada uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa wykazanie, że Miasto Zakopane, jako odrębna miejscowość w strefie spełnia warunki klimatyczne, upoważniające do ustalenia poboru opłaty miejscowej. Zgodnie z załącznikiem ustawy Prawo ochrony środowiska, Miasto Zakopane jest przypisane do strefy małopolskiej i w myśl przytoczonych wcześniej przepisów, to właśnie ta ostatnia musi spełniać określone w nich warunki. Spełnienie określonych warunków środowiskowych jest obligatoryjne nie tylko dla miejscowości, w których rada gminy ma zamiar wprowadzenia opłaty miejscowej, ale również dla strefy, do której dana miejscowość przynależy – w myśl art. 87 ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska. Niespełnienie norm wskazanych w § 2

pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 roku, wyklucza natomiast możliwość poboru tej opłaty. Podobne stanowisko zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w uchwale z dnia 30 marca 2023 r., znak: 158/IX/2023, jak również Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w uchwałach z dnia 28 grudnia 2023 roku, Nr KI.411.173.2023 oraz Nr KI.411.174.2023.

W związku z danymi wynikającymi ze wskazanych raportów GIOŚ, nie ma podstaw do przyjęcia, iż Miasto Zakopane spełnia minimalne warunki klimatyczne, umożliwiające pobór opłaty miejscowej na jego terenie. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie powołuje się również na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w powyższym zakresie, cyt.: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanie "ustala miejscowości" nie oznacza pełnej swobody decyzyjnej organu stanowiącego j.s.t. w tym zakresie; przeciwnie, przepis ten powierza gminie ograniczoną władzę dyskrecyjną, nakładając jednocześnie na organ stanowiący gminy obowiązek uprzedniej weryfikacji, czy dana miejscowość faktycznie spełnia przesłanki określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Organy stanowiące j.s.t. – wydając uchwałę, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. – nie mogą zatem działać woluntarystycznie, lecz winny stosować się do określonej w ustawie procedury stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym konkretnym przedmiocie; rada gminy, chcąc wprowadzić opłatę miejscową, zobowiązana jest dokonać w sposób transparentny wnikliwej i miarodajnej analizy, czy warunki klimatyczne lub krajobrazowe istniejące w danej miejscowości odpowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii musi opierać się na stwierdzeniu określonych faktów w kontekście przesłanek określonych w rozporządzeniu RM; nie można traktować go wyłącznie jako „oświadczenie woli” rady gminy wprowadzenia w danej miejscowości opłaty miejscowej.”* (wyroki NSA: z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17 oraz z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3441/21).

Kolegium Izby ponadto zaznacza, że w § 8 badanej uchwały Rada Miasta Zakopane postanowiła o utracie mocy uchwały Nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej, której nieważność została już stwierdzona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2023 roku, sygn. akt I SA/Kr 86/23, utrzymanym w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2025 roku, sygn. akt III FSK 1217/23.

Uwzględniając powyższe, po zapoznaniu się również z materiałami przedstawionymi przez Burmistrza Miasta Zakopane, które wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 8 kwietnia 2025 roku za pismem z dnia 7 kwietnia 2025 roku, znak: WPO.I.0007.1.2025, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ze względu na istotny charakter wskazanego naruszenia prawa na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2025 roku postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/144/2025 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2025 roku, wstrzymując jednocześnie jej wykonanie.

Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Miasto Zakopane o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli – stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7).

W dniu 24 kwietnia 2025 r. w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie udział wzięli przedstawiciele Miasta Zakopane, którzy przedstawili swoje stanowisko w sprawie. Po ponownym rozpoznaniu sprawy - uwzględniając wyjaśnienia przedstawicieli Miasta Zakopane, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały.

Niespełnienie wymaganej prawem przesłanki w postaci zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu na terenie danej strefy oznacza, iż uchwała Nr XIV/144/2025 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2025 roku wydana została z istotnym naruszeniem prawa

w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchylając art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak również § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. Tym samym wystąpiła podstawa do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska